



Vorm en inhoud geven aan burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een onderwerp waar verschillende visies en meningen over bestaan. Voor veel bestuurders is burgerparticipatie een zaak van bestuurlijke vernieuwing, en een manier om de kloof tussen bestuur en bewoners te dichten. Voor anderen is het een mode begrip waarbij wordt gewezen naar (geformaliseerde) vormen van inbreng. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de procedure voor de totstandkoming van een bestemmingsplan, dan zie je daar ook momenten van (mogelijke) burgerparticipatie. Iedereen kan immers zienswijzen tegen het ontwerpbesluit indienen. Toch zullen velen dit niet zien als een zuivere vorm van participatie. De invloed op besluitvorming is pas in een laat stadium, zienswijzen kunnen worden verworpen (maar dan kan men nog wel in beroep), etc. De daadwerkelijke inbreng in de besluitvorming kan als (relatief) gering worden afgedaan. Wellicht nog belangrijker: ontwerp plannen worden weliswaar gepubliceerd, maar worden ze ook actief onder de aandacht gebracht van belanghebbenden? Worden belanghebbenden benaderd door de gemeente en uitgenodigd zich met het proces te bemoeien? Wordt de burger werkelijk beschouwd als participant, als deskundige of betrokkene wiens inbreng en mening ertoe doet? Of, in de woorden van Arnstein (1969): is er sprake van macht bij de burger?

Definitie burgerparticipatie

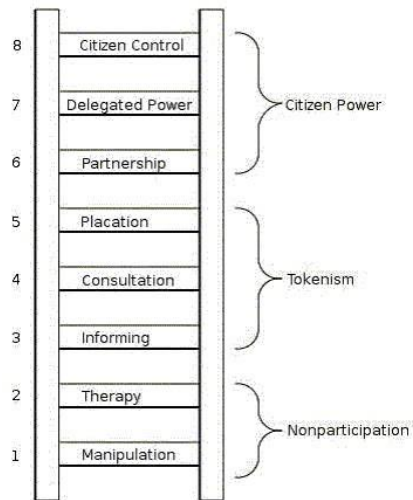
In zijn handboek over publieke participatie definieert James L. Creighton (2005) burgerparticipatie als 'een proces waarin zorgen, behoeften en waarden van burgers geïncorporeerd worden in de besluitvorming'.

Verder concludeert hij dat tenminste de volgende elementen aanwezig zijn in elke definitie van burgerparticipatie:

1. Burgerparticipatie heeft betrekking op bestuurlijke besluiten
2. Burgerparticipatie houdt in dat er interactie plaatsvindt tussen de organisatie die het besluit neemt en burgers die willen participeren. Het louter informeren van burgers valt niet onder de definitie van burgerparticipatie.
3. Er is sprake van een georganiseerd proces om burgers te betrekken. Het gebeurt niet incidenteel of toevallig.
4. De participanten hebben een bepaalde mate van invloed op het te nemen besluit.

Bij dat laatste punt komen we natuurlijk bij de participatieladder.

Sherry R. Arnstein (1969) is de grondlegger van de zogeheten participatieladder.



Het verschil tussen burgerparticipatie en burgerinitiatief

Volgens HIER Klimaatbureau telt Nederland momenteel (voorjaar 2019) 484 energiecoöperaties. Deze zijn allemaal tot stand gekomen op basis van burgerinitiatieven. Mensen komen bij elkaar en zorgen ervoor dat er een windmolen of een zonneweide komt. Hiermee helpen ze natuurlijk gemeenten om duurzame doelen te realiseren, maar deze energiecoöperaties hebben – voor zover bekend – niet met de bestuurders meegedacht of meebeslist over de energietransitie van de gemeenten en het beleid dat hieraan moet bijdragen. Met andere woorden: een burgerinitiatief is niet synoniem aan burgerparticipatie.

‘Schiphollen’ als vorm van non-participatie

Voordat we ingaan op de verschillende niveaus van participatie is het grappig om te zien dat in modellen die voortborduren op dit oorspronkelijke concept, de hoogste trede – citizen control, oftewel volledige zeggenschap bij de burger – vaak achterwege wordt gelaten.

Ook de twee vormen van non-participatie die Arnstein onderscheidt – namelijk manipulatie en therapie – in de meeste moderne varianten op het model niet meer voorkomen. Alsof ze niet meer bestaan. De participatieladder wordt meestal als volgt gepresenteerd:



Maar het weglaten maakt niet dat de burger die vormen van non-participatie uit het oog verliest. Sterker nog, onze taal is sinds een aantal jaren een nieuw werkwoord rijker, namelijk ‘schiphollen’, in 2010 geïntroduceerd door Pieter Winsemius en in 2017 door Ton den Boon van De Taalbank gedefinieerd als “het steeds opnieuw afspraken maken met burgers terwijl de overheid die dit doet van tevoren weet dat ze die niet zal nakomen, als gevolg waarvan de burger de overheid onbetrouwbaar zal gaan vinden”. Zoals Den Boon al aangeeft: vormen van manipulatie door de overheid zijn dodelijk voor het vertrouwen van mensen in de overheid. En vergroten natuurlijk de kloof tussen politiek en samenleving (alsof dat al een dichotomie is...)

De treden van de participatieladder

Terug naar de participatieladder. Wat zijn de verschillende niveaus? Kort en goed de volgende, beginnend onderaan:

- We kunnen burgers **informer** over genomen besluiten en maatregelen. Niemand buiten de bestuurlijke gremia heeft dan werkelijk zeggenschap daarover of invloed daarop. Dit kan heel goed in crisissituaties, waarin bijvoorbeeld op grond van veiligheidsoverwegingen bepaalde maatregelen noodzakelijk worden geacht.
- We kunnen burgers **raadplegen** over te nemen besluiten en maatregelen. Dit gebeurt meestal met behulp van buurtvergaderingen, inspraakavonden en dergelijke. Veelal worden de deelnemers deelgenoot gemaakt van de beoogde besluiten, mag men hierop reageren, worden deze reacties in een verslag vevat en naar de deelnemers verzonden, en vervolgens wordt hier wel of niet rekening mee gehouden in de uiteindelijke besluitvorming. De overheid heeft geen verplichting om iets met de uitkomsten van de raadplegingen te doen.
- We kunnen de burgers **advies laten geven** over te nemen besluiten en maatregelen. Meestal gebeurt dit door mensen (als vertegenwoordigers) zitting te laten nemen in adviesorganen en -raden. Er wordt vervolgens wel ‘geluisterd’ naar het advies, maar de overheid is vrij om dat naast zich neer te leggen.



- We kunnen burgers de mogelijkheid geven om mede vorm te geven aan te nemen besluiten en maatregelen. Bij **'coproductie'** wordt de inbreng dan ook daadwerkelijk meegenomen in de vormgeving van de besluiten. Op deze trede krijgt de burger dus (voor het eerst) echte onderhandelingsmacht met het principe 'voor wat, hoort wat'.
- We kunnen burgers de mogelijkheid geven om **(mee) te beslissen**. Nog iets meer macht bij de burger betekent nog iets minder macht bij de overheid. Hier gaat het er bijvoorbeeld om dat de overheid aangeeft 'dit is het budget en dit is het doel waaraan het besteed moet worden' en vervolgens wordt het aan de burgers overgelaten hoe het besteed moet worden. Binnen deze trede valt ook de 'Right to Challenge': als burgers een goed plan hebben voor de uitvoering van zaken, dan moeten ze het recht krijgen om die zelf uit te voeren. Meestal gaat het om zaken die normaalgesproken bij de overheid liggen, bijvoorbeeld groenvoorziening of afvalverzameling en dergelijke.

Burgerparticipatie als vorm van bestuurlijke vernieuwing

Veel bestuurders vinden dat een 'ouderwetse' autocratische vorm van besturen niet meer van deze tijd is. In die oude bestuursstijl ligt opgesloten dat de bestuurder het beter weet, dat hij vanuit een ivoren toren besluiten mag nemen, dat hij/zij het beste voor heeft met de mensen en dat de burgerij gehoorzaam is of dient te zijn. En waarom is dat niet meer van deze tijd? Omdat mensen mondiger zijn geworden (het gemiddelde opleidingsniveau is gestegen), omdat mensen toegang hebben tot informatie (o.a. via internet) en omdat mensen in netwerkverband gelijkgestemden opzoeken en informatie c.q. standpunten delen. Er is een verschuiving van de machtsbalans, zeker waar macht gestoeld is op het beschikken van informatie en toegang tot relevante contacten.

Dus ook al zou een bestuurder willen vasthouden aan een 'ouderwetse' bestuursstijl gebaseerd op het behouden van macht en het handelen op basis van het hebben van macht, dan nog wordt deze bestuurder geconfronteerd met een machtsverschuiving.

Voor veel bestuurders is burgerparticipatie echter een instrument voor bestuurlijke vernieuwing. Dat blijkt onder andere uit de Monitor Burgerparticipatie (Bos, 2013):

Afspraken in collegeprogramma om burgerparticipatie te bevorderen (in % van gemeenten)				
	Totaal	Groot	Middelgroot	Klein
2013	87,6	90,5	87,2	86,5
2011	91,1	100	91,2	84,2
2009	83,4	96,6	85,9	73,1



Uit de tabel is op te maken dat de afgelopen jaren in bijna 90% van de bestuurs- en coalitieakkoorden hierover expliciet afspraken zijn gemaakt.

Burgerparticipatie geoperationaliseerd: wat er in de praktijk gebeurt

Het bestuurlijk voorstander zijn van burgerparticipatie wil nog niet zeggen dat het in de praktijk dan ook werkt. Participatie is een ingewikkeld proces en moet in de meeste gevallen ondersteund dan wel begeleid worden. Dat moet de ambtelijke organisatie doen. En de vraag is of die hiervoor geëquipeerd is.

Van belang is dat burgerparticipatie geoperationaliseerd wordt. Oftewel: wat gebeurt er precies in de praktijk? Hoe heeft men het georganiseerd? Wat is de aanpak?

Van belang is dat er PROCEDURELE HELDERHEID is, en wel van meet af aan. Het gaat hier om antwoorden op twee cruciale vragen:

1. HOE ZIT HET BESLUITVORMINGSPROCES IN ELKAAR?
2. WIE MAG WAAROVER BESLISSEN?

Om helderheid te verkrijgen over het besluitvormingsproces is het goed de verschillende fasen hierin nader te bezien:

Fase 1: VRAAGSTELLING

- Wat is de vraagstelling? Welk probleem moet worden opgelost?

De wijze waarop de oorspronkelijke vraagstelling is geformuleerd bepaalt de verdere gang van zaken. Een voorbeeld: "Hoe moet de groenvoorziening in Wijk X verbeterd worden?" is een heel andere vraag dan "Welke type bomen moeten geplant worden ter vervanging van de noodzakelijk te kappen populieren in Straat Y?"

Degene die de vraag formuleert kanaliseert de energie. Laat het bestuur de burger mee beslissen over de vraagstelling of niet? Zo nee, waarom niet? Zo ja, worden er nog randvoorwaarden gesteld? En: is er nog een mogelijkheid om de vraagstelling bij te stellen in de volgende fase?

Voor het formuleren van de probleemstelling is de volgende tweedeling aan te geven waarbij de verdeling van invloed (macht) zichtbaar wordt:



Fase 1	Bestuur	Burgers	Hoe?
PROBLEEMSTELLING FORMULEREN	Eigenstandig Formuleren	Geïnfomeerd worden	
	Na overleg bepalen	Amenderen en voorstellen kunnen doen voor herformulering	
	fiatteren en kunnen Amenderen (onderhandelings-Macht)	In overleg bepalen (onderhandelings-macht)	
	Geïnfomeerd Worden	Eigenstandig formuleren	
N.B. Bij €-vraagstukken: duidelijk zijn over machtsposities	↓		
	AFSPRAKEN OVER INVULLING VOLGENDE FASEN		

Fase 2: ANALYSE

- Verzamelen van feiten
- Doen van (voor)onderzoek: samenhang/correlaties, oorzakelijke verbanden
- (eventueel): herformulering c.q. bijstelling van vraagstelling

Hoe vindt het onderzoek plaats? Wie verzamelt data? Welk soort data/gegevens wil men hebben?

Worden er tijdslijnen gesteld: wanneer moet de analyse fase afgerond zijn? Mogen er kosten gemaakt worden voor het inhuren van deskundigen? Worden burgers uitgenodigd deel te nemen aan de analysefase of wordt deze door de ambtelijke organisatie uitgevoerd waarbij resultaten worden voorgelegd?

Een voorbeeld: het bestuur heeft na het raadplegen van deskundigen een bepaalde wijk aangewezen als pilot voor 'Van het Gas Af' trajecten. Er moet een plan gemaakt worden voor de realisatie hiervan.

Wordt er data verzameld op huisnummer niveau? Dat kan inzicht geven in wat de financiële en organisatorische betekenis is voor elk individueel huishouden. En hoe wordt deze data verzameld? Gaat men van deur tot deur om samen met bewoners de situatie in kaart te brengen of is het een theoretische exercitie die vanachter het bureau wordt uitgevoerd? Wordt er ook een 'formeel' overleg gestart met de wijk om samen met hen wensen en eisen te inventariseren?

In abstracto kan men stellen dat in dit voorbeeld de bewoners van deze wijk geen invloed hebben gehad in de eerste fase waarin de probleemstelling is vastgesteld. Als ze in de analyse fase ook 'op afstand'



worden gehouden dan is te voorzien dat de hakken diep – of beter: nog dieper – in het zand worden gezet.

Overigens kan de analyse fase ook vrijwel onmiddellijk leiden tot de volgende fase van het inventariseren van alternatieve oplossingen. Indien er namelijk geen aanvullende gegevens verzameld hoeven te worden kan men vanuit de vraagstelling gelijk naar de oplossingen.

Samengevat:

Fase 2:	Bestuur	Burgers	Hoe
ANALYSE	- (Regie over) Data verzameling en (concept)rapportage - Eventueel Inhuren deskundigen - Herformuleren van probleemstelling (aanpak: zie fase 1)		
AANPAK:	Bepaalt de wijze van dataverzameling	Men wordt geïnformeerd	
	Na overleg bepalen	Kunnen amenderen	
	Fiatteren en kunnen amenderen	In overleg bepalen	
	Geïnformeerd worden	Men bepaalt de wijze van dataverzameling	

Fase 3: ALTERNATIEVEN

Na de analyse komt het aan op het kiezen tussen alternatieve oplossingen die zich aandienen op basis van de analyse. In deze fase komt het volgende aan bod:

- Long list van mogelijke oplossingen
- Afweging voor- en nadelen van elke oplossing
- Terugbrengen naar short-list met 3 à 4 meest belovende oplossingen

Het is belangrijk dat er in deze fase vooral eerst zoveel mogelijk oplossingen worden verzameld. Dit voorkomt ‘tunnelvisie’ namelijk dat een specifieke oplossing te snel wordt gezien als de enige mogelijkheid om het geschetste probleem op te lossen.



Fase 3:	Bestuur	Burgers	Hoe
ALTERNATIEVEN	- Long list van mogelijke oplossingen - Afweging voor- en nadelen van elke oplossing - Terugbrengen naar short-list met 3 à 4 meest belovende oplossingen		
AANPAK:	Bepaalt de longlist	Men wordt geïnformeerd	
	Na overleg bepalen	Kunnen amenderen	
	Fiatteren en kunnen amenderen	In overleg bepalen	
	Geïnformeerd worden	Men bepaalt de longlist	

Fase 4: **BESLUIT**

Welke optie wordt gekozen als beste oplossing voor de probleemstelling?

Voor deze fase is het vooral van belang te weten hoe het besluit wordt genomen:

- Indien bewoners mogen beslissen: wanneer is het besluit valide? Bij een meerderheid, bij een twee-derde meerderheid? Moet er een minimaal aantal stemmen zijn uitgebracht?
- Indien het besluit door het bestuur of de gemeenteraad wordt genomen, hoe is het proces van voordracht tot besluit geregeld?



Fase 4:	Bestuur	Burgers	Hoe
BESLUIT	Inrichting besluitvormingsproces		
	Bepaalt de wijze van besluitvorming	↔ Men wordt geïnformeerd	
	Na overleg bepalen	↔ Kunnen amenderen	
	Flatteren en kunnen amenderen	↔ In overleg bepalen	
	Geïnformeerd worden	↔ Men bepaalt de wijze van besluitvorming	

Fase 5: UITVOERING

Elke uitvoering dient te worden gemonitord. Het gaat er tenslotte om dat de oorspronkelijke probleemstelling wordt aangepakt en opgelost. Op basis van voortgangsregistratie kan nagegaan worden of er bijsturing noodzakelijk is. Het is van belang duidelijk te hebben:

- Hoe data verzameld wordt en door wie
- Wie de data beoordeelt en in welke periodiciteit
- Wie over noodzakelijke maatregelen mag beslissen.

Fase 5:	Bestuur	Burgers	Hoe
UITVOERING	- Hoe data verzameld wordt en door wie - Wie de data beoordeelt en in welke periodiciteit - Wie over noodzakelijke maatregelen mag beslissen.		
	Eigenstandig Formuleren	↔ Geïnformeerd worden	
	Na overleg bepalen	↔ Amenderen en voorstellen	
	flatteren en kunnen Amenderen (onderhandelings-macht)	↔ In overleg bepalen (onderhandelings-macht)	
	Geïnformeerd worden	↔ Eigenstandig formuleren	



Hoe past OST in dit geheel?

Voor burgerparticipatie worden over het algemeen groepsbijeenkomsten ingezet. Mensen uit een buurt of wijk worden uitgenodigd deel te nemen. Of het nu gaat om een 'inspraakbijeenkomst' of een verdergaande vorm van participatie zoals co-creatie.

Indien burgerparticipatie als instrument ingezet wordt in de vorm van groepsbijeenkomsten betekent het dat (gemeente)ambtenaren in staat moeten zijn om deze complexe, sociale situaties te begeleiden. Dat vereist de nodige socio-technische en groepsdynamische vaardigheden, en een gestructureerde aanpak die recht doet aan a) de optimale inbreng van deelnemers en b) de mogelijkheid om betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid te tonen ten aanzien van het betreffende onderwerp.

Om hieraan tegemoet te komen kan de techniek van Open Space Technology (OST) ingezet worden. Dat heeft een aantal redenen: de techniek is relatief eenvoudig, er is slechts een beperkt aantal hulpmiddelen nodig, en deelnemers aan bijeenkomsten komen goed tot hun recht doordat zij zich kunnen richten op deelvragen die zij van belang vinden.

OST werkt met groepsbijeenkomsten waarvoor belanghebbenden worden uitgenodigd. Bij deze uitnodiging hoort een duidelijke vraagstelling waarvoor geen eenduidige oplossing voor is. Een vraagstelling kan zijn: "Hoe geven wij in onze gemeente vorm aan de energietransitie?" of "Wat heeft onze wijk nodig om 'van het gas af' te komen?", maar ook "Hoe kunnen wij de veiligheid in onze buurt verhogen?"

De structuur van de bijeenkomst is eenvoudig: Na de introductie van de vraagstelling worden deelnemers uitgenodigd de (deel)vragen die bij hen opkomen en waar zij geïnteresseerd in zijn te noemen. Deze (deel)vragen vormen de feitelijke agenda van de bijeenkomst en iedereen kan zich aansluiten bij die (deel)vraag die hem of haar interesseert. De begeleiding zorgt voor de voorwaarden, namelijk open ruimte en tijd om aandacht aan de (deel)vragen te besteden. Ook wordt gezorgd voor de noodzakelijke hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld computers en een URL om notulen van de besprekingen direct te kunnen maken en beschikbaar te stellen.

Bezien we de OST in het kader van de fasen van besluitvorming dan valt er het volgende over te zeggen: in de fase van de vraagstelling is over het algemeen het bestuur aan het stuur. Men bepaalt immers de vraagstelling.

In de volgende fasen van analyse en alternatieven zijn echter de deelnemers 'in control'. Men bepaalt de agenda (welke deelvragen men wenst te behandelen) en iedere deelnemer afzonderlijk kan zich aansluiten op elk van de benoemde deelvragen.



Wat betreft besluitvorming is het afhankelijk van de specifieke spelregels die men heeft afgesproken. In beginsel neemt het bestuur de resultaten van de analyse en de alternatieve oplossingen in ontvangst. Of

Frictie met omwonenden die alleen maar mogen toekijken

In de aanloop naar de Provinciale Staten verkiezingen in april 2019 constateert de NOS dat energiebedrijven 'landhonger' hebben en steeds vaker boeren benaderen om landbouwgrond beschikbaar te stellen voor de aanleg van zonneparken.

Maar die snelle groei van het aantal zonneparken leidt al op allerlei plekken tot frictie met omwonenden. Nico van der Horst heeft als vicevoorzitter van de dorpsraad van Wenum-Wiesel te maken met de plannen voor een zonnepark even buiten Apeldoorn. De NOS citeert dan: "Wat ons stoort is dat je er uiteindelijk niks over te zeggen hebt. Het is een soort schijninspraak. En wat ons ook steekt is dat eigenlijk iedereen eraan verdient, behalve de inwoners van Wenum-Wiesel."

De partijen die volgens Van der Horst wel van de aanleg profiteren zijn de eigenaar van de grond (pikant genoeg is dat in dit geval het koningshuis, aangezien dit perceel onderdeel is van de Kroondomeinen), een kantoor aan de Zuidas dat het papierwerk voor zijn rekening neemt, een Noorse energiemaatschappij en Nuon, dat de groene stroom duurder kan verkopen.

men vervolgens eigenstandig een beslissing neemt dan wel met inbreng van burgers dat doen is afhankelijk van de gehanteerde spelregels. Beide varianten zijn mogelijk. Het is waarschijnlijk overbodig om (nogmaals) te benadrukken dat de spelregels wel vooraf kenbaar worden gemaakt zodat voor allen die participeren duidelijk is wat men 'procedureel' kan verwachten.

Kanttekening

Er doet zich na het nemen van een besluit vrijwel altijd een merkwaardig psychologisch fenomeen voor: mensen gaan twijfelen of ze de juiste beslissing hebben genomen en zoeken daarom naar bevestiging van de juistheid van hun beslissing. Dit noemt men de Wet van de Cognitieve Dissonantie.

Voorbeeld: iemand heeft er lang over gedaan een nieuwe elektrische fiets te kopen. Na vele proefritten met uiteenlopende merken bleven er steeds minder opties over. Uiteindelijk moest er beslist worden tussen een Stella en een Gazelle. Na wikken, wegen, praten en dubben wordt de knoop doorgehakt: het is de Stella geworden.

Na het nemen van het besluit blijkt de koper:

- a) de reclame uitingen (zowel op tv als in printmedia) van Stella meer te volgen dan reclames van andere fietsmerken...
- b) deze reclames meer en beter te waarderen dan andere reclames van elektrische fietsen
- c) op de weg ineens meer elektrische fietsen van het merk Stella te zien rijden

Wat betekent dit voor besluiten die genomen worden in het kader van burgerparticipatie? Mensen kunnen zich gaan 'ingraven'. Als de groep participanten tot een bepaalde beslissing is gekomen kan cognitieve dissonantie ertoe leiden dat mensen minder openstaan voor alternatieve oplossingen. Stel



bijvoorbeeld dat bijvoorbeeld een wijk of buurt af wil zien van een collectieve verwarmingsoplossing vanwege een bedachte en ongewenste lock-in effect, dan zal het gemeentebestuur niet (meer) zo gemakkelijk de participanten op andere gedachten kunnen brengen. Anders gezegd: als het bestuur al een bepaalde oplossing voor ogen had, dan werkt burgerparticipatie met een open vraagstelling als een boemerang op het moment dat de participanten tot andere conclusies komen.

Tot slot

In de praktijk komen veel (meng)vormen voor van het hiervoor geschetste besluitvormingsproces en de inrichting daarvan. Dat hoeft niet tot problemen te leiden als er maar duidelijkheid over is. Zoals in de inleiding gesteld: het gaat erom dat er helderheid is over de inrichting van het proces en dat ook helder is wie waarover in welk stadium mag beslissen. Die helderheid is noodzakelijk om teleurstelling, woede of wantrouwen te voorkomen en burgerparticipatie goed tot zijn recht te laten komen.

LITERATUUR

Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35 (Juli): 216-224.

Bos, D. 2014. *Monitor Burgerparticipatie 2013*. Den Haag, Prodemos.

Creighton, James L. 2005. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey Bass/John Wiley & Sons.

Owen, H. 2008. *Open Space Technology, A User's Guide, Third Edition*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers.